



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Nader Rapport

28 augustus 2025

IENW/BSK-2025/201571

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 mei 2025, nr. 2025001131, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2025, nr. W17.25.00132/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van verduidelijkende aard in het besluit en de toelichting door te voeren. Zo is expliciet gemaakt dat bij toepassing van artikel 7, zesde lid, ook artikel 12 niet wordt toegepast. Dit volgde reeds uit het feit dat artikel 12 pas kan worden toegepast nadat de artikelen 8 en 10 zijn toegepast, maar is nu voor de duidelijkheid ook toegevoegd aan het nieuwe zesde lid van artikel 7.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,
A.A. Aartsen.*



Advies Raad van State

*No. W17.25.00132/IV
's-Gravenhage, 9 juli 2025*

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 mei 2025, no.2025001131, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met het versterken van de rol van de beheerder en aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met het versterken van de rol van de beheerder en aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen [KetenID WGK026984]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van ..., nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 61, eerste lid, van de Spoorwegwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van ..., nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef, wordt 'derde lid' vervangen door 'vierde lid'.
2. In onderdeel d wordt 'onderdeel d' vervangen door 'onderdeel c'.

B

Artikel 4c komt te luiden:

Artikel 4c

Tijdens de coördinatie kan de beheerder ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen, met het oog op het doelmatig gebruik van de capaciteit en rekening houdend met het algemene reizigers- en verladersbelang binnen redelijke grenzen capaciteit voorstellen, die afwijkt van de aangevraagde capaciteit. De redelijke grenzen worden bekendgemaakt in de netverklaring en bedragen voor personenvervoer in tijd maximaal 3 minuten.

C

Aan artikel 7 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Indien de beheerder de infrastructuur overbelast heeft verklaard op grond van het tweede lid, hij op grond van artikel 4c een voorstel heeft gedaan en de gerechtigde met dat voorstel niet heeft ingestemd, wordt met betrekking tot het gedeelte van de aanvraag van die gerechtigde dat onderdeel is van het voorstel, geen toepassing gegeven aan de artikelen 8 tot en met 10.

D

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

1. Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op vervoer en de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, is het minimale niveau:
 - a. voor stadsgewestelijk, nationaal en streekgewestelijk openbaar vervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie, voor de op kaart 2 behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken:
 - 1°. tussen de grote stations: van 2 paden per richting per uur gedurende de dagperiode;
 - 2°. tussen overige stations: van 2 paden per richting per uur op werkdagen van 06.00 uur

- tot 20.00 uur, van 1 pad per richting per uur op werkdagen van 20.00 uur tot 24.00 uur en van 1 pad per richting per uur in het weekend gedurende de dagperiode.
- b. voor nationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie:
 - 1°. op het baanvak Amsterdam–Schiphol–Rotterdam Centraal van 5 paden per richting per uur, met een minimum van 80 paden per richting per dag;
 - 2°. op het baanvak Rotterdam Centraal–Breda van 4 paden per richting per uur, met een minimum van 64 paden per richting per dag.
 - c. voor internationaal openbaar vervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie:
 - 1°. op het baanvak Amsterdam–Utrecht Centraal–Arnhem–Zevenaar grens van 8 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per richting per uur;
 - 2°. Op het baanvak Amsterdam–Deventer–Oldenzaal grens van 16 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per richting per uur.
 - d. voor internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie:
 - 1°. op het baanvak Amsterdam–Schiphol–Rotterdam Centraal–Belgische grens van 16 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per richting per uur;
 - 2°. op het baanvak Rotterdam Centraal–Breda–Belgische grens van 16 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per richting per uur;
 - 3°. met spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken, op het baanvak Amsterdam–Schiphol–Rotterdam Centraal–Belgische grens van 32 paden per richting per dag gemiddeld over het dienstregelingsjaar, met een maximum van twee paden per richting per uur.
 - e. voor standaard goederenvervoer een bedieningsfrequentie van in iedere richting:

Van/naar	Via	Naar/van	Paden/uur buiten de spits	Paden/uur in de spits
Amersfoort	Deventer	Oldenzaal grens	1	1
Amersfoort	Zwolle	Groningen	1	0,5
Beverwijk/Amsterdam Westhaven	Breukelen	Geldermalsen	2	1
Haarlem	Den Haag	Kijfhoek	1	0,5
Utrecht		Zevenaar	0	0
Kijfhoek		Roosendaal grens	2	1
Kijfhoek	Breukelen	Amersfoort	1	1
Kijfhoek	Boxtel	Eindhoven	1	1
Geldermalsen		Boxtel	1	0,5
Boxtel		Eindhoven	1	0,5
Sloe	Roosendaal	Tilburg	1	1
Tilburg		Geldermalsen	1	0,5
Zevenaar		Zevenaar grens	4	4
Eindhoven	Maastricht	Eijsden grens	2	1
Eindhoven		Venlo	1	0
Overige baanvakken			1	0

- f. in afwijking van onderdeel e, voor goederenvervoer gedurende perioden dat er vanwege de aanleg van een derde spoor tussen Zevenaar en Oberhausen verminderde capaciteit beschikbaar is op het baanvak Kijfhoek–Zevenaar–Duitse grens, een bedieningsfrequentie in iedere richting

Van/naar	Via	Naar/van	Paden/uur buiten de spits	Paden/uur in de spits
Kijfhoek	Boxtel	Eindhoven	4	4
Eindhoven		Venlo	4	4
Deventer		Oldenzaalse grens	2	2

2. De beheerder streeft met betrekking tot de paden voor het nationaal en internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b en d, naar een redelijke verdeling over het uur.
3. De minimale niveaus, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, zijn niet van toepassing op de in de bijlage behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken voor goederenbestemmingsverkeer, indien het standaard goederenvervoer niet een aan die baanvakken gelegen herkomst- of eindbestemming heeft.



E

Artikelen 10a en 11 vervallen.

F

In artikel 12, eerste lid, aanhef, wordt '10a' vervangen door '10'.

G

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'onderdelen f en g' vervangen door 'onderdelen e en f'.
2. In het derde lid wordt 'derde lid' vervangen door 'tweede lid'.

H

In de bijlage wordt het opschrift 'Overzicht van baanvakken en zijtakken: behorende bij artikel 8, vierde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur' vervangen door 'Overzicht van baanvakken en zijtakken behorende bij artikel 8, derde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding en noodzaak

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Besluit) bevat regels op basis waarvan infrastructuurbeheerder ProRail de capaciteit op het spoor verdeelt. Aanleiding om het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging aan te passen is dat spoorwegondernemingen en andere gerechtigden¹, ProRail² en de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) hebben aangegeven knelpunten te voorzien met de uitvoering van het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging. Verwacht wordt dat deze zich vanaf dienstregelingsjaar 2027 vaker zullen voordoen, omdat spoorwegondernemingen en andere gerechtigden dan naar verwachting meer capaciteitsaanvragen bij ProRail zullen doen voor treindiensten in open toegang. Om onder andere meer ruimte op het spoor te bieden aan spoorwegondernemingen en andere gerechtigden die internationale treindiensten voor personenvervoer in open toegang willen aanbieden, is het Besluit gewijzigd.

De capaciteit voor het spoorvervoer wordt via twee processen verdeeld. Als eerste wordt capaciteit verdeeld via de jaardienstverdeling. Spoorwegondernemingen en andere gerechtigden vragen capaciteit aan om treindiensten volgens een bepaalde dienstregeling te kunnen rijden. Als er concurrerende aanvragen zijn, is het niet mogelijk om alle capaciteit voor de treindiensten conform aanvraag in te passen. In dit geval kan de beheerder in de coördinatiefase voorstellen doen die afwijken van de aangevraagde capaciteit, met als doel om de beschikbare capaciteit doelmatig te benutten. Aanvragers kunnen deze voorstellen echter afwijzen. Hierna kan de beheerder in overleg met de betreffende aanvrager een schaarsteheffing overeenkomen.³ Als deze niet wordt toegepast of niet tot een bevredigend resultaat leidt, verklaart de beheerder de infrastructuur overbelast. De beheerder kent dan eerst de treinpaden toe voor de in artikel 8 beschreven minimumbedieningsniveaus. Deze borgen dat voor alle deelmarkten een bepaalde ruimte is op het spoor. Daarna past de beheerder de prioriteitsvolgorde in artikel 10, eerste lid, toe en verdeelt de resterende capaciteit aan de partij(en) met de hoogste prioriteit. Vervolgens gelden voor partijen die op dezelfde plek in de volgorde van artikel 10, eerste lid, staan de criteria binnen een deelmarkt die door de beheerder in de netverklaring zijn opgenomen op basis van artikel 10, vierde lid.

Er zijn ook partijen die na het proces voor de jaardienstregeling pas capaciteit (kunnen) aanvragen, bijvoorbeeld omdat zij nog niet maanden van tevoren weten welke capaciteit zij nodig hebben. Voor dergelijke aanvragen bestaat de ad hoc fase. De beheerder reserveert bij de jaardienstverdeling capaciteit voor gerechtigden die pas kort van tevoren weten wanneer zij een trein willen laten rijden. Op deze manier is er in de ad hoc fase nog capaciteit beschikbaar voor dit type vervoer. Hiervan wordt voornamelijk door het goederenvervoer gebruik gemaakt.

Het spoor in Nederland wordt intensief gebruikt. Bij het proces om te komen tot een jaardienstregeling moet de beheerder de beschikbare capaciteit zo doelmatig mogelijk verdelen. Daarbij kan het helpen als partijen bereid zijn hun trein een paar minuten eerder of later te laten vertrekken. In dit besluit (hierna: het wijzigingsbesluit) regels opgenomen die de beheerder een aanvullende mogelijkheid geven om in dit proces de beschikbare capaciteit efficiënt te verdelen. Via deze regels wordt schuifruimte geïntroduceerd. De beheerder mag spoorwegondernemingen of andere gerechtigden vragen met maximaal drie minuten te schuiven in hun aanvraag voor een treinpad en daaraan consequenties te verbinden als zij weigeren daaraan mee te werken.

Om onder andere meer ruimte op het spoor te geven aan het internationale personenvervoer (in open toegang) zijn de minimumbedieningsniveaus voor deze deelmarkt verhoogd. In het Besluit is per deelmarkt van het spoorvervoer een minimumaantal paden per uur of per dag bepaald waarop de deelmarkten recht hebben. Door het minimumbedieningsniveau wordt geborgd dat er voor alle deelmarkten een bepaalde ruimte is op het spoor. Sinds 2015 zijn de minimumbedieningsniveaus (vrijwel) ongewijzigd. Een aantal niveaus is niet meer actueel en om die reden is artikel 8 aangepast,

¹ Onder gerechtigden worden op grond van artikel 57, tweede lid, van de Spoorwegwet verstaan spoorwegondernemingen, concessieverleners als bedoeld in artikel 20 van de Wp2000, ten behoeve van openbaar vervoer per trein, of natuurlijke personen of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van spoorweginfrastructuurcapaciteit.

² In het Besluit en de Spoorwegwet, en daarom ook in deze toelichting, wordt de term 'beheerder' gebruikt.

³ Om te voorkomen dat de beheerder bij conflicterende aanvragen een traject overbelast moet verklaren, kan de beheerder in het voortraject gebruik maken van een schaarsteheffing. De beheerder stelt dan een verhoging vast van het vergoeding minimumtoegangspakket-tarief voor de betreffende capaciteit (treinpad, opstelcapaciteit). Deze verhoging kan er vervolgens toe leiden dat één of beide vervoerders afzien van de capaciteitsaanvraag. Hiermee wordt een conflict dus een overbelastverklaring van de infrastructuur worden voorkomen. Op grond van artikel 11a van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese Spoorwegruimte stelt de beheerder de hoogte van deze heffing vast.

waaronder voor het internationale (hogesnelheids-)personenvervoer op de baanvakken Amsterdam–Deventer–Oldenzaal en de HSL-Zuid.

Op basis van het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging had de beheerder, als onafhankelijk verdeler van de capaciteit op het hoofdspoor, onvoldoende houvast voor de verdeling van capaciteit tussen verschillende opentoegegangaanvragers die binnen dezelfde deelmarkt opereren. Dit kwam doordat de beheerder in een dergelijke situatie als eerste criterium keek naar de hoeveelheid geluid die een trein produceert. De formulering van het betreffende artikel in het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat gold voor deze wijziging had ertoe kunnen leiden dat de kortste trein voorrang zou hebben gekregen. Daarnaast leidden de criteria in artikel 10a (geluid) en 11 (het minimaliseren van reistijd voor reizigers) in veel gevallen niet tot een prioritering, omdat concurrerende aanvragen vergelijkbaar scoorden op deze criteria.

Ten slotte zijn is gebleken dat niet alle verwijzingen meer kloppen. Met deze wijziging is dit gecorrigeerd.

De wijzigingen die dit wijzigingsbesluit introduceert zijn:

- Het mogelijk maken van schuifruimte voor de beheerder;
- Het ophogen van het minimumbedieningsniveau voor internationaal personenvervoer op de verbinding HSL-Zuid en de corridor Amsterdam–Oldenzaal grens;
- Het schrappen van criteria voor prioritering binnen deelmarkten.

In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van dit wijzigingsbesluit nader toegelicht. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de verhouding tussen deze wijziging en hoger recht. Hoofdstuk 4 gaat in op de gevolgen voor de capaciteitsverdeling en de uitvoering hiervan, alsmede het toezicht en de handhaving hierop. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de uitkomsten van de toetsing door beheerder ProRail en de ACM en consultatie van het concept-wijzigingsbesluit en tot welke aanpassingen dit heeft geleid. Ten slotte volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Hoofdlijnen van de wijziging

Schuifruimte

De beheerder had onder het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat gold voor deze wijziging de mogelijkheid om een alternatief treinpad voor te stellen wanneer aanvragen van verschillende partijen met elkaar concurreren.⁴ Soms was het mogelijk beide treinen te laten rijden als beide aanvragers bereid waren hun trein een paar minuten eerder of later te laten vertrekken. Een aanvrager kon dit voorstel afwijzen, zeker als een aanvrager wist dat hij – op basis van de prioriteringscriteria in het Besluit – het aangevraagde treinpad toch toegewezen zou krijgen. Dit leidde tot suboptimale benutting van de beschikbare infrastructuur. Het was mogelijk om een extra pad te creëren, maar daarvoor was de medewerking nodig van beide aanvragers.

Door dit wijzigingsbesluit krijgt de beheerder de mogelijkheid om consequenties te verbinden aan de weigering van een voorstel om maximaal drie minuten met een aangevraagd treinpad te schuiven. Is de aanvrager niet bereid mee te werken aan een voorstel zoals bedoeld in artikel 4c, dan wordt de infrastructuur door de beheerder overbelast verklaard en verleent de beheerder een aanvrager geen prioriteit bij de toepassing van artikel 10. Als aanvragers het niet eens zijn met toepassing van schuifruimte door de beheerder, dan kunnen zij op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet een klacht indienen bij de ACM.

Door de beheerder schuifruimte te geven, ontstaat een prikkel voor partijen die hoog in de prioriteringsvolgorde staan om in de coördinatiefase constructief mee te werken aan een doelmatige verdeling van de beschikbare capaciteit. Schuifruimte zorgt daarmee voor doelmatiger benutting van het spoor.

Het artikel over schuifruimte biedt de beheerder de mogelijkheid om een aangevraagd treinpad in de tijd te verschuiven. De beheerder had onder het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging ook de mogelijkheid om een alternatief aankomst- of vertrekperron toe te wijzen, als dat nodig is voor de doelmatige benutting van de capaciteit op een station op grond van de SERA-richtlijn⁵ en de netverklaring. Met dit wijzigingsbesluit is daaraan niets veranderd.

⁴ Artikel 4c van het Besluit.

⁵ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).

Hoe werkt schuifruimte?

Als sprake is van concurrerende aanvragen van twee (of meer) gerechtigden die niet tegelijk kunnen worden toegekend omdat deze niet passen op het betreffende baanvak in dat tijdvak, dan start de coördinatiefase. Deze fase gaat vooraf aan de fase waarin beheerder de spoorweginfrastructuur formeel overbelast verklaart en waarbij de prioriteringsregels worden toegepast. In de coördinatiefase doet de beheerder aan de aanvragers voorstellen om te schuiven zodat zoveel mogelijk aanvragers een treinpad kunnen krijgen dat in hun behoefte voorziet.

Net als in de situatie voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit zal de beheerder in de coördinatiefase proberen overeenstemming te bereiken met de aanvragers die concurrerende aanvragen hebben gedaan. Daarvoor kan de beheerder verschillende oplossingen aandragen om het conflict op te lossen. Dat kan een andere oplossingsrichting zijn dan het verschuiven van een treinpad (bijvoorbeeld een alternatief aankomst- of vertrekperron) of kan een verschuiving inhouden van meer dan drie minuten. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over een oplossing van de beheerder (of van spoorwegondernemingen zelf) dan kan door toepassing van de schaarsteheffing tot overeenstemming worden gekomen.

Als geen enkele voorgestelde oplossing resultaat oplevert dan wordt de infrastructuur door de beheerder overbelast verklaard en wordt de capaciteit verdeeld met inachtneming van artikel 8 en 10 van het Besluit. Door dit wijzigingsbesluit verleent de beheerder een aanvrager geen prioriteit als hij niet meewerkt aan de voorgestelde verschuiving van het treinpad, zoals bedoeld in artikel 4c.

Hoe worden de mogelijk ongewenste effecten gemitigeerd?

Om voor spoorwegondernemingen en andere gerechtigden mogelijke ongewenste effecten, zoals een veel langere reistijd door het missen van aansluitingen, het toepassen van schuifruimte door de beheerder te mitigeren, moet de toepassing van schuifruimte in artikel 4c binnen redelijke grenzen blijven. Om die reden zijn voorwaarden verbonden aan de toepassing van schuifruimte.

Ten eerste is de schuifruimte van de beheerder beperkt tot een afwijking van plus of minus drie minuten ten opzichte van de aangevraagde capaciteit. In dit wijzigingsbesluit is opgenomen dat wanneer een spoorwegonderneming niet instemt met een voorstel van de beheerder om maximaal drie minuten te schuiven dit tot gevolg heeft dat de aanvraag geen prioriteit krijgt bij de verdeling van capaciteit na de overbelastverklaring van de spoorweginfrastructuur. Dit kan negatieve consequenties hebben voor de spoorwegondernemingen en andere gerechtigden waarvan treinpaden worden verschoven. Denk aan het vertragen van ritten, het missen van aansluitingen en het niet meer halen van keertijden.

Ten tweede past de beheerder schuifruimte alleen toe met het oog op doelmatig gebruik van capaciteit, dus als het gebruik van schuifruimte leidt tot het kunnen verdelen van een extra treinpad dat zonder het schuiven niet mogelijk was.

Ten slotte moet de beheerder ook rekening houden met het algemene reizigers- en verladersbelang. Bij het algemene belang van de reiziger kan gedacht worden aan aspecten als reistijd en aansluitingen. Bij het belang van de verlader kan het ook gaan om de reisduur en aansluitingen, maar ook om het beperkt houden van niet-commerciële stops.

De beheerder geeft in de netverklaring een nadere specificering van de redelijke grenzen van de schuifruimte in artikel 4c. Naar het idee van de regering kan deze uitwerking het beste aan de beheerder worden overgelaten om voldoende flexibiliteit te behouden. Deze uitwerking kan, nadat er ervaring mee is op gedaan, worden gewijzigd in de netverklaring die jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld.

Minimumbedieningsniveaus

Het Besluit bevat minimumbedieningsniveaus voor verschillende deelmarkten. Deze minimumbedieningsniveaus borgen dat er voor alle deelmarkten een bepaalde ruimte is op het spoor. Sinds 2015 zijn de minimumbedieningsniveaus (vrijwel) ongewijzigd. Een aantal niveaus is niet meer actueel en om die reden is in dit wijzigingsbesluit artikel 8 aangepast. De aanpassing betreft voornamelijk het internationale (hogesnelheids-)personenvervoer. Voor deze deelmarkt zijn de minimumbedieningsniveaus verhoogd om meer ruimte te creëren voor deze deelmarkt op het spoor.

Internationaal personenvervoer per spoor wordt uitgevoerd in zowel open toegang als op grond van verleende concessies. Door de benodigde afstemming over de grens heen is internationaal personenvervoer vanuit het oogpunt van capaciteitsverdeling complex. Om te borgen dat internationale

personenvervoerders of andere gerechtigden die capaciteit willen aanvragen uitzicht hebben op kwalitatief goede treinpaden, wordt een minimumbedieningsniveau toegekend op een aantal baanvakken. Er wordt per deelmarkt van het spoorvervoer een minimumaantal paden per uur of per dag bepaald waarop de deelmarkten recht hebben. Bij concurrerende aanvragen dient de beheerder na overbelastverklaring altijd eerst artikel 8 in acht te nemen. Pas als aan de frequentie in deze bepaling wordt voldaan, wordt artikel 10 toegepast.

Personenvervoerders hebben de afgelopen jaren veel opentoeegangmeldingen bij de ACM gedaan voor internationaal personenvervoer. De minimumbedieningsniveaus waren voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit inhoudelijk het laatst gewijzigd in 2015. Op onderdelen was vernieuwing daarom gewenst en zijn de minimumbedieningsniveaus aangepast. Doordat concessievervoer bovenaan in de prioritering van artikel 10 staat, zijn de minimumbedieningsniveaus niet essentieel om concessies uit te kunnen voeren. Door minimumbedieningsniveaus voor internationaal opentoeegangvervoer te verhogen wordt ervoor gezorgd dat bepaalde capaciteit beschikbaar is voor het internationale opentoeegangvervoer.

Voorts is artikel 8 geactualiseerd door verouderde bepalingen aan te passen. In de volgende alinea worden de verschillende wijzigingen toegelicht.

Verhoging minimumbedieningsniveaus

Op het baanvak Amsterdam–Deventer–Oldenzaal is het minimumbedieningsniveau verhoogd om ruimte te maken voor meer (internationaal) personenvervoer. In de uren dat internationale treinen rijden is het concessievolume, volgens afspraken gemaakt in de Concessie voor het Hoofdrailnet 2025 – 2033 (hierna: hoofdrailnetconcessie), verlaagd.

Op de hogesnelheidslijn (HSL-Zuid) zijn daarnaast 32 treinpaden per dag gereserveerd voor hogesnelheidstreinen met een snelheid van minimaal 300 kilometer per uur. Hiermee is voor internationale personenvervoerders en andere gerechtigden duidelijk dat er ruimte is voor minimaal 32 van dergelijke treinen per dag. Dit borgt dat de hogesnelheidslijn kan worden benut door treinen die de maximale snelheid halen. Daarnaast zijn de aantallen treinpaden voor binnenlands vervoer op de HSL-Zuid aangepast op het volume van de nieuwe hoofdrailnetconcessie.

Voorts is in artikel 8 opgenomen dat het minimumbedieningsniveau is gemaximeerd tot één pad, respectievelijk twee paden, per richting per uur. Dit zorgt ervoor dat het minimumbedieningsniveau goed over de dag verdeeld wordt en dat concessievervoer naast het minimumbedieningsniveau uitvoerbaar is. Zonder deze bepaling kan een situatie ontstaan waarin de beheerder bijvoorbeeld drie of vier internationale paden in één uur *moet* verdelen als het totale aantal aanvragen voor internationale paden onder het minimumbedieningsniveau van 32 treinen blijft. De derde of vierde internationale trein zou dan ten koste gaan van binnenlandse treinen. Artikel 8, eerste lid, sluit niet uit dat de beheerder meerdere internationale paden *kan* verdelen als dat inpasbaar is naast deelmarkten die een hogere prioriteit hebben op grond van artikel 8. De beheerder kan echter niet op grond van artikel 8 gedwongen worden om meer dan één of twee internationale paden per richting per uur te verdelen.

Bediening Amsterdam

In dit wijzigingsbesluit is niet langer expliciet opgenomen vanaf welk specifiek Amsterdams station het minimumbedieningsniveau voor nationaal hogesnelheidspersonenvervoer, internationaal openbaar vervoer en internationaal hogesnelheidspersonenvervoer geldt. Er zijn verschillende routes naar en door Amsterdam. De minimumbedieningsniveaus gelden ongeacht het specifieke station dat wordt aangevraagd. Voor het goederenvervoer is wel een specifiek station genoemd in artikel 8. Er geldt een minimumbedieningsniveau op het traject Beverwijk/Amsterdam Westhaven–Breukelen–Geldermalsen.

Overige baanvakken

Voorts is in dit wijzigingsbesluit het minimumbedieningsniveau voor internationaal hogesnelheidspersonenvervoer via Den Haag Hollands Spoor verwijderd, omdat internationale hogesnelheidstreinen gebruik kunnen maken van de hogesnelheidslijn tussen Amsterdam en de Belgische grens.

Bij de aanpassingen in dit wijzigingsbesluit wordt rekening gehouden met de minimumbedieningsniveaus van goederenvervoer en het volume van de hoofdrailnetconcessie. Daardoor blijven de afspraken in de hoofdrailnetconcessie realiseerbaar en zijn voor goederenvervoerders kwalitatief goede paden beschikbaar.

Verwijderen verouderde bepalingen reistijden en minimumsnelheden

In de Concessie voor het hoofdrailnet 2015 – 2025 werden afspraken gemaakt over minimale reistijden en minimale snelheden. Aangezien de hoofdrailnetconcessie 2025 – 2033 geen minimale reistijden of snelheden vastlegt, zijn de bepalingen uit artikel 8 verwijderd. Wel is in artikel 8, eerste lid, onderdeel d, onder 3°, vastgelegd dat bepaalde paden zijn bestemd voor spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken.

Schrappen wettelijke criteria voor prioritering binnen deelmarkten

Na toepassing van de minimumbedieningsniveaus geldt een prioriteitsvolgorde waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende deelmarkten. De deelmarkt internationaal concessievervoer heeft hierin de hoogste prioriteit. De deelmarkt verkeer zonder vervoersfunctie heeft de laagste prioriteit. Als aanvragen binnen een deelmarkt voor dezelfde capaciteit tot conflicten leiden, dan werd op basis van het Besluit dat gold voor deze wijziging door de beheerder geprioriteerd op basis van bepaalde criteria. De regering is van mening dat de toepassing van de criteria mogelijk zou leiden tot ongewenste uitkomsten of onvoldoende onderscheidend zouden zijn om conflicten op te lossen. Om die reden zijn in dit wijzigingsbesluit de criteria in de artikelen 10a en 11 geschrapt.

Schrappen criterium geluid

Als er binnen een deelmarkt, bijvoorbeeld internationaal personenvervoer in open toegang, meerdere aanvragen zijn voor dezelfde capaciteit dan bepaalde het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging in artikel 10a dat prioriteit werd gegeven aan het vervoer dat het minste geluid produceert. Het geluid van een trein wordt vooral bepaald door de wielen of bij hogere snelheid door de pantograaf, dus een kortere trein maakt minder geluid dan een langere trein. Deze regel had kunnen leiden tot een ongewenste uitkomst voor reizigers, doordat mogelijk materieel zou worden ingezet dat kort is, maar niet passend bij de vervoersbehoefte. Dit criterium is daarom niet gewenst als eerste criterium voor prioritering binnen een deelmarkt. Artikel 10a is om die reden geschrapt. De beheerder heeft op grond van artikel 10, vierde lid, de mogelijkheid in de netverklaring aanvullende prioriteitscriteria op te nemen. Daarbij kan ook de geluidsproductie een rol spelen.

Schrappen criterium minimalisering van reistijd

Als tweede criterium bij conflicten binnen deelmarkten bepaalde het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging dat de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland, gewogen naar reizigersaantallen, zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd. Aangezien bij een concurrerende aanvraag binnen een deelmarkt vaak (bijna) hetzelfde pad wordt aangevraagd, was dit criterium onvoldoende onderscheidend en zou dit artikel niet hebben geholpen bij het oplossen van een conflict. Om die reden is artikel 11 geschrapt. Ook hier kan de beheerder op grond van het huidige artikel 10, vierde lid, in de netverklaring aanvullende prioriteitscriteria opnemen.

Het voordeel van het opnemen van criteria in de netverklaring is dat het makkelijker is om deze criteria aan te passen als blijkt dat aanpassing of aanvulling van de criteria nodig is om conflicten binnen deelmarkten op te lossen. De beheerder beschikt over de benodigde kennis om aanvullende criteria te ontwikkelen die uitvoerbaar zijn, leiden tot een effectief gebruik van het spoor (artikel 26 van de SERA-richtlijn) en resulteren in een verdeling die rekening houdt met het maatschappelijk belang (artikel 47, vierde lid, van de SERA-richtlijn). Het maatschappelijke belang is daarnaast ook reeds geborgd in het Besluit door de artikelen 8 en 10. In de SERA-richtlijn en de Spoorwegwet⁶ zijn procedurele eisen opgenomen voor de totstandkoming van de netverklaring. Daarmee wordt geborgd dat de beheerder bij het opstellen van aanvullende criteria rekening houdt met de belangen van alle betrokken partijen. Indien gerechtigden het niet eens zijn met de netverklaring, dan staat de mogelijkheid open om een klacht in te dienen bij de ACM.

Kadervereenkomsten

Op dit moment biedt de beheerder geen kadervereenkomsten aan. Een kadervereenkomst kan een aanvrager meer rechtszekerheid bieden over de beschikbare capaciteit gedurende meer dan één dienstregeling. Het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging bevatte met de artikelen 10a en 11 prioriteringscriteria tussen en binnen deelmarkten waarmee de beheerder jaarlijks de beschikbare capaciteit verdeelde. In de criteria in artikelen 10, 10a en 11 was geen bijzondere plaats opgenomen voor aanvragen van capaciteit die voortvloeien uit een kadervereenkomst. Gevolg daarvan was dat de beheerder meerjarige capaciteit niet kon garanderen en daarmee ook geen zekerheid kon bieden

⁶ Artikel 58 Spoorwegwet.

dat meerjarig capaciteit beschikbaar is voor de aanvrager van een kaderovereenkomst. Met het schrappen van de prioriteringscriteria binnen deelmarkten, zou de beheerder kaderovereenkomsten binnen deelmarkten kunnen prioriteren. Het gebruik van kaderovereenkomsten blijft echter zeer complex.

In de Europese uitvoeringsverordening over kaderovereenkomsten⁷ zijn de procedure en criteria vastgesteld die moeten worden gevolgd als de beheerder ervoor kiest kaderovereenkomsten aan te bieden. Tegelijk is beoogd te zorgen dat de via kaderovereenkomsten toegewezen capaciteit niet een te groot deel van de beschikbare capaciteit beslaat. Om dat te waarborgen moet de beheerder berekenen hoeveel kaderovereenkomsten op een bepaald baanvak in een bepaald tijdvak kunnen worden verstrekt. Het Nederlandse spoornetwerk wordt intensief gebruikt. Wanneer kaderovereenkomsten worden verstrekt, moet er ruimte beschikbaar blijven voor nieuwe aanvragers. De komende tijd wordt gezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdelingsinstrumenten. Met name internationale personenvervoerders in open toegang geven aan hieraan behoefte te hebben.

3. Verhouding tot hoger recht

Het Besluit vindt zijn grondslag in artikel 61 van de Spoorwegwet. Op grond van dat artikel worden bij Algemene Maatregel van Bestuur regels gesteld over de verdeling van capaciteit. In het tweede lid van artikel 61 is expliciet bepaald dat minimumbedieningsniveaus worden opgenomen in dit Besluit. Ook de wijziging van deze niveaus is een invulling van die grondslag.

De eerder toegelichte schuifruimte is zodanig vormgegeven dat dit een prioriteitscriterium is. Daarmee past deze maatregel binnen artikel 61 van de Spoorwegwet en artikel 47 van de SERA-richtlijn. De richtlijn laat immers een grote mate van vrijheid aan lidstaten om deze prioriteitscriteria nader in te vullen. De invulling leidt tot een versterking van de positie van de beheerder in het capaciteitsverdelingsproces en een benadrukking van het belang van de daarvan deel uitmakende coördinatiefase. Zoals het Europees Hof van Justitie eerder heeft overwogen is die coördinatiefase een essentieel onderdeel van het capaciteitsverdelingsproces.⁸ Het verbinden van een gevolg aan het niet instemmen met een redelijk voorstel van de beheerder past in de doelstelling van de richtlijn, namelijk het zo doelmatig mogelijk gebruik maken van de beschikbare infrastructuurcapaciteit.⁹

In Europees verband wordt – naar aanleiding van een door de Europese Commissie opgesteld voorstel – ook verder gewerkt aan een nieuw Europeesrechtelijk kader voor de capaciteitsverdeling op het spoor. Hoe deze voorgestelde verordening komt te luiden is echter nog niet bekend en deze zal naar verwachting pas over enkele jaren in werking treden.

4. Gevolgen, uitvoering, toezicht en handhaving

Met dit wijzigingsbesluit krijgt de beheerder meer mogelijkheden tot zijn beschikking om te komen tot een doelmatige verdeling van de capaciteit voor verkeer op het spoor die rekening houdt met het maatschappelijk belang. Door schuifruimte te creëren en door het schrappen van de regels voor de verdeling van capaciteit binnen deelmarkten kan ProRail haar taak effectiever uitvoeren.

Op grond van artikel 70 van de Spoorwegwet is de ACM belast met het toezicht op onder andere dit Besluit. Dit wijzigingsbesluit bevat geen nieuwe taken voor de ACM, maar kan, zeker in de eerste jaren na inwerkingtreding, wel leiden tot meer of andersoortige klachten. Dat kan gaan om klachten over de netverklaring, waarin delen van het Besluit worden uitgewerkt, maar ook om bezwaren tegen het niet toekennen van capaciteit als gevolg van het toepassen van de artikelen 4c en 7, zesde lid van het Besluit.

De administratieve lasten nemen als gevolg van dit wijzigingsbesluit niet toe. Voor gerechtigden geldt dat zij – net als voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit – deelnemen aan het capaciteitsverdelingsproces waarvan de coördinatiefase een belangrijk onderdeel is.

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/545 van de Europese Commissie van 7 april 2016 betreffende procedures en criteria voor kaderovereenkomsten tot toewijzing van spoorinfrastructuurcapaciteit (PbEU 2016, PB L 94).

⁸ HvJ EU 28 september 2023, C-671/21.

⁹ Ook het arrest van het HvJ EU(C-671/21, r.o. 69 – 73) en de conclusie van de Advocaat-Generaal in die zaak wijzen erop dat deze consequentie in artikel 7, zesde lid, van het Besluit, in lijn is met de richtlijn.

5. Advies, consultatie, uitvoeringstoetsen en voorhang

5.1 Advies en consultatie

Het concept-wijzigingsbesluit is ter consultatie voorgelegd aan de sector. Er is van een aantal partijen een reactie ontvangen, te weten van FMN, Port of Amsterdam, Evofenedex, RTB Cargo Netherlands, Provincie Zuid-Holland, NS, Havenbedrijf Moerdijk, HEURO, Rover, DB Cargo Nederland, Railgood en Havenbedrijf Rotterdam.

Tevens is het concept-wijzigingsbesluit ter toetsing voorgelegd aan ProRail en de ACM voor een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In dit hoofdstuk wordt nader ingaan op de ontvangen reacties en hoe daarmee om is gegaan.

Algemeen

Uit de reacties blijkt dat veel partijen zich grotendeels vinden in de voorgestelde wijzigingen. Voor sommige partijen gaan de wijzigingen echter niet ver genoeg. Waar mogelijk en binnen de reikwijdte van dit wijzigingsbesluit is tegemoet gekomen aan de wensen die door partijen zijn geuit in de reacties.

De regering benadrukt dat omwille van de wenselijkheid om dit wijzigingsbesluit spoedig, en zo mogelijk per dienstregelingsjaar 2027 van kracht te laten zijn, sommige wensen nu niet konden worden meegenomen. Bezien wordt of en hoe deze wensen betrokken kunnen worden bij toekomstige wijzigingen van het Besluit. In de nabije toekomst zullen namelijk nog enkele wijzigingen van het Besluit volgen. Zo wordt de inhoud van het Besluit uiteindelijk opgenomen in de onderliggende regelgeving van de gemoderniseerde Spoorwegwet. Ook zullen de regels mogelijk aangepast moeten worden als de Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur¹⁰ in werking treedt. Over de verordening wordt momenteel onderhandeld.

Voorsorteren op invoering Time Table Redesign

Door onder andere DB Cargo en Port of Amsterdam wordt verzocht om in het wijzigingsbesluit voor te sorteren op de invoering van timetable redesign (TTR). Dit is een nieuwe procedure voor de capaciteitsverdeling die niet is gebaseerd op één dienstregelingsjaar maar meerdere jaren vooruitkijkt. Deze systematiek is onderdeel van de nieuwe Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur waarover nog wordt onderhandeld.

Het is niet mogelijk om in dit wijzigingsbesluit al voor te sorteren op TTR. De huidige SERA-richtlijn, die de basis vormt voor het Besluit, kent deze systematiek niet en gaat in Annex VII uit van de bestaande methode van verdeling per dienstregelingsjaar. Door ProRail wordt al wel gewerkt aan de implementatie van TTR, onder meer door een capaciteitsstrategie en capaciteitsmodel te publiceren.

Prioritering binnen deelmarkten in het Besluit

Door onder meer FMN wordt gepleit voor het vastleggen van de prioritering binnen deelmarkten in het Besluit en niet in de netverklaring van de beheerder. Volgens FMN dient de wetgever de regels op te stellen voor een wettelijk en maatschappelijk optimale, eerlijke en non-discriminatoire capaciteitsverdeling.

Om voldoende flexibiliteit te behouden heeft de regering ervoor gekozen om de prioritering binnen deelmarkten vast te leggen in de netverklaring in plaats van in het Besluit.

Bredere toepassing van kaderovereenkomsten

In de reacties van onder andere FMN en HEURO wordt gevraagd om kaderovereenkomsten een plaats te geven in dit wijzigingsbesluit. Daarbij wordt aangegeven dat Nederland zich bij de invoering van kaderovereenkomsten kan laten inspireren door goede voorbeelden uit Spanje en Frankrijk.

De regering ziet het belang van meerjarige zekerheid over het verkrijgen van capaciteit voor aanvragers en nieuwe toetreders tot de spoormarkt. Daarom is overwogen of, en hoe, kaderovereenkomsten een plaats konden krijgen in de capaciteitsverdelingsregels. Aangezien de consequenties van de

¹⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte, tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 913/2010; (COM (2023) 443).

invoering van kaderovereenkomsten tussen deelmarkten voor het Nederlandse spoor netwerk verstrekend kunnen zijn, is een uitgebreid nader onderzoek nodig om de impact daarvan goed te kunnen bepalen. Omwille van de wenselijkheid om dit wijzigingsbesluit spoedig van kracht te laten zijn, is ervoor gekozen in dit wijzigingsbesluit alleen de toepassing van kaderovereenkomsten binnen deelmarkten mogelijk te maken.

De komende periode zullen de gesprekken met ProRail, de ACM en de vervoerders over eventuele bredere toepassing van kaderovereenkomsten worden voortgezet. Daarbij wordt getracht om te zoeken naar een methode voor het gebruik van kaderovereenkomsten die past binnen de nieuwe Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur, zodat de nieuwe werkwijze zoveel mogelijk voortgezet kan worden als de nieuwe verordening van kracht wordt. De ervaringen met kaderovereenkomsten in andere EU-lidstaten worden daarbij zorgvuldig bestudeerd. Opgemerkt wordt dat gegeven het complexe en drukbereden netwerk dat Nederland kent, lessen uit andere landen niet zonder meer één-op-één over te nemen en toe te passen.

Meer maatwerk in het capaciteitsverdelingsproces

DB Cargo en Port of Amsterdam vragen om maatwerk en maatwerkpaden een plaats te geven in het Besluit.

Omwille van de wenselijkheid om het wijzigingsbesluit van kracht te laten zijn per dienstregelingsjaar 2027, heeft de regering ervoor gekozen om bij een van de volgende wijzigingen van het Besluit te bepalen of en hoe maatwerkpaden een plaats krijgen in het capaciteitsverdelingsinstrumentarium.

Militair transport

Uit de reacties blijkt dat er veel begrip is voor het feit dat er ruimte moet zijn voor militaire transporten. In meerdere consultatiereacties, met name door goederenvervoerders, zijn ook zorgen geuit over de uitwerking van het reserveren van capaciteit ten behoeve van militair transport.

ProRail oordeelt in haar uitvoerings- en handhavingstoets dat het reserveren van capaciteit in de jaardienstverdeling ten koste gaat van de ad hoc capaciteit en daardoor niet bijdraagt aan het borgen van voldoende capaciteit voor militaire transporten. In de praktijk kan de planning van militaire transporten nog in een laat stadium wijzigen door onvoorziene omstandigheden. Dat vraagt om een bepaalde mate van flexibiliteit. Het reguliere capaciteitsverdelingsproces start ruim voor het dienstregelingsjaar met het aanvragen van treinpaden door vervoerders en toewijzing van de treinpaden door ProRail. Na de toewijzing van capaciteit kan alleen worden afgeweken van die treinpaden als er nog ruimte is op het spoor (in de ad hoc fase). Op basis van de SERA-richtlijn zijn de mogelijkheden voor de beheerder om capaciteit (die reeds aan vervoerders is toebedeeld) in te trekken beperkt. Daarnaast mogen vervoerders de aan hen toegewezen capaciteit niet verhandelen of aan een andere vervoerder overdragen. Het inpassen van treinpaden voor militair transport nadat al veel capaciteit is verdeeld kan daarom soms moeilijk zijn en is afhankelijk van de medewerking van vervoerders, die dan aan hen toegewezen capaciteit vrijwillig inleveren.

Artikel 13, vierde lid, wordt onder meer op basis van de veelal negatieve consultatiereacties en het gegeven dat dit onvoldoende het constateerde probleem oplost niet opgenomen in het Besluit. Er wordt gekeken naar andere mogelijkheden om capaciteit te borgen ten behoeve van militaire doeleinden, bijvoorbeeld door het sluiten van een convenant met de sector.

Minimumbedieningsniveaus

Door diverse partijen uit de goederensector zoals Evofenedex, Railgood, goederenvervoerders en havenautoriteiten is gevraagd om ophoging van de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer.

Om de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer structureel te kunnen verhogen, is een gedegen impactanalyse van ProRail nodig zodat de effecten op de andere deelmarkten op alle momenten van de dag bekend zijn. Aangezien deze wens niet in de oorspronkelijke reikwijdte van deze wijziging zat, is geen impactanalyse hierop uitgevoerd. De analyse nu uitvoeren zou betekenen dat het niet meer mogelijk is om het wijzigingsbesluit per dienstregelingsjaar 2027 van toepassing te laten zijn. De wens of en in welke mate de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer structureel kunnen worden verhoogd, wordt bij toekomstige wijzigingen van het Besluit gezien.

De introductie van schuifruimte kan mogelijk wel helpen bij het beter benutten van de capaciteit ten behoeve van het goederenvervoer. Dit betekent echter niet dat goederenvervoerders op deze en

andere routes geen extra treinpaden toegewezen zouden kunnen krijgen bovenop de genoemde treinpaden in de minimumbedieningsniveaus.

Schuifruimte

Diverse partijen hebben in hun consultatiereactie aangegeven de introductie van schuifruimte te steunen, maar verzoeken om uitleg waarom in het Besluit is gekozen voor een begrenzing van drie minuten.

Voor de regering was het doel van de introductie van schuifruimte leidend: het mogelijk maken om een extra treinpad in te passen. De standaard in Nederland is dat treinpaden drie minuten uit elkaar liggen. Dit betekent dat een verschuiving van drie minuten in veel gevallen voldoende kan zijn om een extra treinpad in te passen met zo beperkt mogelijke gevolgen voor de aangevraagde dienstregeling.

Voor goederenvervoer is de situatie anders. Treinpaden voor goederenvervoer worden afgestemd met buurlanden. Een verschuiving van drie minuten is vaak niet zinvol, omdat de trein dan te vroeg of te laat bij de grens aankomt. In deze gevallen is het beter om de goederentrein naar het eerstvolgende goederenpad te verschuiven, dus 30 of 60 minuten eerder of later. Ook bij verschuivingen van goederenvervoer dient de beheerder rekening te houden met de algemene reizigers- en verladersbelangen. De beheerder moet in de netverklaring uitwerken wat de redelijke grenzen van de schuifruimte zijn, ook ten aanzien van de verschuiving in tijd van goederenpaden.

Overbelastverklaring

Rover adviseert bij het toepassen van de schuifruimte over te gaan tot overbelastverklaring, in ieder geval in die situaties dat een betrokken gerechtigde hierom verzoekt, en deze procedure expliciet op te nemen in het wijzigingsbesluit.

Dit advies wordt niet overgenomen, omdat bij het toepassen van schuifruimte geen sprake hoeft te zijn van overbelaste infrastructuur. Het toepassen van schuifruimte zal zich voornamelijk voordoen tussen treinen die incidenteel (enkele keren per dag) rijden en treinen die in een patroon rijden. Structurele capaciteitsknelpunten zal ProRail al voordat de jaardienst start signaleren bij het opstellen van het capaciteitsmodel en -aanbod en bij het maken van het basisuurpatroon.

Tevens adviseert Rover om aan de opsomming van artikel 7a lid 2 opentoeegangmeldingen voor de komende vijf jaar toe te voegen.

Ook dit advies wordt niet overgenomen. De verwachting is dat niet elke aankondiging leidt tot een aanvraag. ProRail houdt bij het opstellen van de capaciteitsmodellen ook rekening met opentoeegangmeldingen, maar voor een formele stap zoals overbelastverklaren, is meer nodig dan alleen een melding dat een vervoerder interesse heeft om op termijn op een bepaalde route te gaan rijden. Uiteraard kan ProRail deze opentoeegangmeldingen wel betrekken bij de vraag of bepaalde infrastructuur overbelast moet worden verklaard. Artikel 7a, tweede lid, van het Besluit bevat immers geen limitatieve opsomming en deze meldingen kunnen wel bijdragen tot het oordeel van ProRail dat in de navolgende jaren de capaciteit niet adequaat kan worden verdeeld. Een algehele verplichting waarbij iedere opentoeegangmelding in feite als capaciteitsaanvraag geldt en dus de optelsom van deze meldingen direct tot overbelastverklaring zou moeten leiden acht de regering niet wenselijk.

Tekstueel

Er zijn enkele tekstuele en wetstechnische opmerkingen gemaakt. Deze zijn waar nodig overgenomen.

5.2 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Het Adviescollege van Toetsing en Regeldruk (ATR) heeft de wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling niet geselecteerd voor een advies, aangezien het weinig tot geen gevolgen voor de regeldruk heeft. Wel heeft het ATR gevraagd om de werking van deze wijzigingen te evalueren. Op dit moment wordt onderhandeld over een Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur die tot gevolg kan hebben dat (delen van) het Besluit op termijn moeten wijzigen of vervallen. Daarom zal in de eerste helft van 2028 worden gezien of het zinvol is om dit wijzigingsbesluit te evalueren, en zo ja voor welke onderdelen van dit wijzigingsbesluit dat zinvol is. De effecten van dit wijzigingsbesluit worden namelijk op zijn vroegst zichtbaar in het dienstregelingsjaar 2027.

De ACM en beheerder ProRail hebben beide een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. De ACM acht de wijziging van het Besluit duidelijk en daarmee uitvoerbaar en handhaafbaar. De wijziging heeft geen verandering in taken van de ACM tot gevolg. ProRail acht de wijziging

van het Besluit grotendeels uitvoerbaar en verwelkomt de wijzigingen. ProRail heeft meermaals onder de aandacht gebracht dat het huidige Besluit ProRail steeds minder ondersteunt bij het uitvoeren van haar taken.

In artikel 4c van het wijzigingsbesluit zien ProRail en de ACM geen meerwaarde in het invullen en toepassen van de begrippen 'reistijd voor de reiziger' en 'gerechtvaardigde belangen van gerechtigden' bij het verschuiven van aanvragen. De ACM adviseert om de begrippen 'reistijd voor de reiziger' en 'de gerechtvaardigde belangen van de gerechtigden' te vervangen door 'het algemene reizigers- en verladersbelang' teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de criteria te verbeteren. Dit voorstel is overgenomen, ook omdat het voor ProRail in de coördinatiefase moeilijk is om te beoordelen of een belang dat een gerechtigde zou kunnen aanvoeren gerechtvaardigd is.

In artikel 4c van het wijzigingsbesluit verzoekt ProRail om te verduidelijken dat de verschuiving van maximaal 3 minuten alleen van toepassing is op voorstellen die zien op personenvervoer. Dit voorstel is overgenomen. Artikel 4c is hierop aangepast.

De ACM adviseert het minimumaantal treinpaden over de HSL-Zuid voor internationaal personenvervoer dat 300 kilometer per uur haalt te verhogen van 2 naar 4 per uur per richting, ten koste van binnenlands concessievervoer. De binnenlandse vraag kan volgens de ACM via het klassieke spoor (de Oude Lijn) af worden gewikkeld. Dit advies is niet overgenomen. De reden is dat de capaciteit op de HSL-Zuid nodig is om de binnenlandse reizigersvraag af te wikkelen, en uitwijken naar andere routes geen oplossing biedt omdat de HSL-Zuid zelf niet het knelpunt vormt, maar de Schipholtunnel en de Willemsspoortunnel. Het binnenlandse concessievolume over de HSL-Zuid is tot stand gekomen op basis van gedegen capaciteitsanalyses. Om de capaciteit optimaal te benutten rijdt de Eurocity Direct van Lelystad Centrum naar Brussel geïntegreerd met het binnenlandse aanbod.¹¹ Voorts geeft ProRail aan dat het concessievolume op de HSL (4 per uur per richting bij de start van de hoofdrailnetconcessie, 8 in het eindbeeld) nodig is om in de binnenlandse vraag in de spits te voorzien. In de ochtendspits is ook de vraag naar internationale treinen het grootst, waardoor juist in de ochtendspits verdringingseffecten zouden kunnen optreden. Een belangrijk uitgangspunt is daarbij dat door overheden opgelegde verplichtingen in concessies ook door concessiehouders kunnen worden nagekomen.

In het wijzigingsbesluit is door een verhoging van de minimumbedieningsniveaus voor internationaal personenvervoer wel meer ruimte geboden aan internationaal opentoeegangsvervoer. Op de lange termijn zou het uitbreiden van het aantal treinpaden voor voertuigen die 300 kilometer per uur kunnen rijden, vragen om meer perroncapaciteit in Amsterdam (5e en 6e perron Amsterdam Zuid), meer beschikbare capaciteit in de Schipholtunnel (verlenging Noord/Zuidlijn), keuzes over de capaciteit in de Willemsspoortunnel (andere routing goederen en/of minder binnenlandse reizigerstreinen), en beschikbare capaciteit in België.¹²

Zoals in deze nota van toelichting ten aanzien van kaderovereenkomsten reeds is aangegeven, wordt de komende tijd bekeken of het mogelijk is om via kaderovereenkomsten meerjarige zekerheid te bieden voor nieuwe partijen die willen toetreden tot de Nederlandse spoormarkt.

5.2 Voorhangprocedure

Op 27 februari 2025 is het Ontwerpbesluit voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer.¹³ In dat kader hebben de fracties van de PVV, VVD, NSC, D66, BBB en CDA uit de Tweede Kamer op 20 maart 2025 schriftelijke vragen gesteld. De fracties wilden onder andere weten hoe opentoeegangsvervoer meer zekerheid kan worden geboden. Ook zijn vragen gesteld over de verhouding tussen het vervoer dat uitgevoerd wordt op basis van concessies en de kansen voor internationale opentoeegangsvervoerders om treinpaden toegewezen te krijgen, mede gegeven het drukbereden spoornet in Nederland. Ook heeft de Kamer vragen gesteld over in hoeverre NS (binnen de concessie) kan opschalen als opentoeegangsvervoerders paden hebben aangevraagd en hoe ProRail hiermee om gaat.

In de beantwoording is toegelicht dat in het Ontwerpbesluit een aantal minimumbedieningsniveaus voor internationaal (hogesnelheids)vervoer is verhoogd, een schuifruimte van maximaal drie minuten wordt geïntroduceerd waarmee ProRail mogelijkheden krijgt tot het inpassen van extra treinpaden, en een belemmering om kaderovereenkomsten binnen deelmarkten toe te passen is weggenomen. Ook

¹¹ Dit blijkt ook uit het advies van ProRail over voor- en nadelen marktordeningsopties IC Brussel en IC Berlijn, p. 22 en 23 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29 984, nr. 1002)

¹² Rapportage van ProRail, Mogelijkheden voor beter lange afstands- treinvervoer van en naar Nederland en advies voor mogelijke strategie (geredigeerd), p. 21 (Bijlage bij Kamerbrief met reactie op 'Alle seinen op groen' –Kamerstukken II, 2024/25, 36 563, nr. 3).

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, 29 893, nr. 279.

is aangegeven dat door het verhogen van de minimumbedieningsniveaus en de introductie van schuifruimte internationaal opentoegeangvervoer grotere kansen wordt geboden. Bij overbelastverklaring van het spoorweginfrastructuur worden als eerste de aangevraagde paden binnen de minimumbedieningsniveaus ingevuld en worden de dan resterende paden verdeeld volgens de prioriteringsregels van artikel 10, waarbij concessievervoer hogere prioriteit heeft dan ander vervoer. Ook is ingegaan op de mogelijkheden en verplichtingen die de concessie NS op een beperkt aantal trajecten oplegt om de dienstverlening op te schalen. Het uitgangspunt van de capaciteitsverdeling is dat capaciteit die (nog) beschikbaar is zo veel mogelijk door ProRail wordt toegewezen.

De antwoorden zijn op ... aan de Tweede Kamer gestuurd.¹⁴

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 3)

Dit betreft een wetstechnische aanpassing van verwijzingen.

Onderdelen B en C (artikelen 4c en 7)

In het algemeen deel is reeds uitgebreid toegelicht op welke wijze de aanpassing van de artikelen 4c en 7 gezamenlijk leiden tot een meer dwingende mogelijkheid voor de beheerder om constructieve medewerking in het coördinatieproces af te dwingen. Belangrijk daarbij is dat artikel 4c geclausuleerd is, waar het oude artikel 4c dat niet was. Deze clausuring houdt verband met het gevolg dat eraan gekoppeld is in artikel 7, zesde lid. Dat betekent dat dit gevolg alleen intreedt wanneer het voorstel van de beheerder past binnen die voorwaarden van artikel 4c. Dat laat uiteraard onverlet dat de beheerder ook andere voorstellen kan doen in de coördinatiefase. Dat is immers het wezen van de coördinatiefase; er worden voorstellen gedaan om te komen tot een goede verdeling. Wanneer de beheerder in die fase een voorstel doet dat buiten de voorwaarden van artikel 4c valt, is daaraan niet het gevolg gekoppeld van artikel 7, zesde lid, maar geldt evengoed dat de deelnemers aan de coördinatie geacht worden die voorstellen serieus te overwegen om tot een goede verdeling te komen.

Het voorstel tot schuiven is voor een aanvraag die personenvervoer betreft beperkt tot drie minuten. In lijn met hetgeen hiervoor al is aangegeven kan ProRail in de coördinatie ook een voorstel doen dat een verschuiving van meer dan drie minuten inhoudt, maar die verschuiving geldt niet als redelijk voorstel in de zin van artikel 4c. Voor ander vervoer dan personenvervoer geldt deze beperking tot drie minuten niet. ProRail kan in de netverklaring nader aangeven hoe zij met de mogelijkheid tot schuiven omgaat en welke grenzen daarbij voor goederenvervoer en verkeer zonder vervoersfunctie (bijvoorbeeld een lege reizigerstrein die naar de juiste locatie wordt gebracht) worden gehanteerd.

Het nieuwe zesde lid van artikel 7 is dwingend geformuleerd. Wanneer dus niet wordt ingestemd met een verzoek als bedoeld in dat lid, komt aan die aanvraag van rechtswege geen prioriteit toe. Dat laat natuurlijk onverlet dat de beheerder en de gerechtigden in de coördinatiefase gehouden zijn om zoveel mogelijk in goed overleg tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te komen.

Onderdeel D (artikel 8)

De wijziging van de in artikel 8 opgenomen minimumbedieningsniveaus is reeds in het algemeen deel van de toelichting gemotiveerd.

Onderdeel E (schrapping artikelen 10a en 11)

In het algemeen deel van de toelichting is reeds aangegeven om welke redenen de artikelen 10a en 11 zijn geschrapt. Het wegvallen van deze artikelen betekent dat in het Besluit capaciteitsverdeling geen dwingende bepalingen meer zijn opgenomen die voorschrijven op welke wijze een conflict tussen concurrerende aanvragen binnen eenzelfde deelmarkt door de beheerder moeten worden beslecht. Met andere woorden, wanneer de prioriteringsregels van de artikelen 7 tot en met 10, eerste lid, niet hebben geleid tot een oplossing, moeten de door de beheerder op grond van artikel 10, vierde lid, vastgestelde aanvullende criteria de doorslag geven. De beheerder heeft daardoor de flexibiliteit om – ook naar gelang de omstandigheden wijzigen – jaarlijks te bezien welke prioriteitscriteria aanvullend moeten gelden. Dat betekent ook dat het mogelijk is om bij conflicten binnen deelmarkten prioriteit

¹⁴ Kamerstuknummer nog invoegen



toe te kennen aan een gerechtigde die voor de bedoelde aangevraagde capaciteit met de beheerder een kaderovereenkomst heeft gesloten.

Onderdeel G (artikel 13)

Dit betreft een wetstechnische aanpassing van enkele verwijzingen.

Onderdeel H (Opschrift Bijlage)

De baanvakken opgenomen in het overzicht in de bijlage behoorden bij artikel 8, vierde lid, maar dit is na dit wijzigingsbesluit artikel 8, derde lid geworden. Het opschrift van het overzicht is vanwege de verwijzing aangepast.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2026. Dat betekent dat deze wijziging in werking treedt voordat de aanvragen voor dienstregelingsjaar 2027 door de gerechtigden moeten worden ingediend. Als gevolg daarvan is bij het doen van die aanvragen – en de daaropvolgende verdeling van de capaciteit door de beheerder – duidelijk welke regels gelden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,